

Evaluation du plan stratégique 2012-2016 d'ADA

Résumé exécutif

Missions et Objectifs de ADA

ADA, Aide au développement Autonome, a pour objectif de renforcer et d'accélérer l'inclusion financière des populations exclues des circuits bancaires classiques dans les pays en développement. Elle se propose de renforcer les capacités des institutions « partenaires » au Sud et/ou de leurs fédérations et appuie la recherche de financements et de dispositifs innovants en vue de leur pérennisation en se basant sur les concepts de partenariat et d'autonomie.

Le Ministère Luxembourgeois des Affaires Etrangères et Européennes (MAEE) a contribué d'abord au financement d'ADA sous forme de co-financement de projets. Par la suite, le MAEE et ADA ont opéré sous la forme de mandats destinés à cofinancer les plans stratégiques : de 2007 à 2012 et de 2012 à 2016, pour l'actuel mandat, prolongé jusqu'en 2017. Celui-ci finance à hauteur de 71% (37M€) le plan stratégique 2012-2016 structuré autour de 5 programmes :

1. Le programme « Services de finance inclusive » qui vise à développer et à tester des produits et services innovants de finance inclusive auprès de partenaires du Sud ;
2. Le programme de « renforcement des capacités de l'appui sectoriel » qui vise à renforcer les compétences des institutions partenaires et des associations professionnelles par de l'assistance technique, des outils de gestion et de la formation ;
3. Le programme « Investissement en finance inclusive » qui vise à renforcer l'accès des partenaires du Sud aux investissements internationaux, dont un appui à l'accès au «*Luxembourg Microfinance and Development Fund SICAV (LMDF)* ».
4. Le programme de « recherche et développement » qui vise à contribuer à la recherche en finance inclusive par l'observation du secteur et la capitalisation de l'information recueillie et de l'expertise accumulée par ADA et ses partenaires.
5. Le programme de « gestion des connaissances et de la communication » qui vise la capitalisation, la gestion et la diffusion des connaissances.

Dans ce contexte, le MAEE a souhaité procéder à l'évaluation globale des différents programmes du Plan stratégique 2012-2016 d'ADA.

Objectifs et méthodologie de l'évaluation

Les objectifs attendus de cette évaluation sont les suivants :

- Apprécier la pertinence des cinq programmes du Plan stratégique d'ADA,
- Evaluer la valeur ajoutée d'ADA dans la mise en œuvre efficace et efficiente d'interventions en microfinance et en finance inclusive dans les pays partenaires,
- Apprécier l'impact durable des interventions en termes de réduction de la pauvreté.
- Vérifier l'adéquation entre les interventions et les missions d'ADA

Dans ce cadre, il s'agissait d'appréhender d'une part des objectifs transversaux qui concourent à la réalisation de l'ensemble des programmes en relation avec la stratégie globale de l'organisation et d'autre part, des objectifs spécifiques à chacun des programmes.

Six objectifs transversaux qui concourent à la bonne réalisation de l'ensemble des programmes ont ainsi été identifiés :

- Analyser la structure organisationnelle d'ADA
- Analyser la durabilité et la performance financière de l'institution dans son ensemble

- Analyser les relations institutionnelles avec le MAEE
- Analyser les relations institutionnelles avec les acteurs du secteur
- Evaluer l'approche stratégique et opérationnelle de l'action de ADA en lien avec sa cohérence globale
- Vérifier la capitalisation et la diffusion des bonnes pratiques

En outre, les cinq objectifs spécifiques applicables à chaque programme sont les suivants :

- Vérifier la pertinence des programmes et leur cohérence entre eux
- Apprécier la valeur ajoutée d'ADA dans la mise en œuvre efficace et efficiente
- Vérifier l'impact durable et l'impact social positif
- Analyser la construction financière entre ADA et ses partenaires
- Analyser le profil et la démarche des relations institutionnelles avec ses partenaires

La mission d'évaluation s'est déroulée entre décembre 2015 et mai 2016. Elle a consisté en de nombreuses réunions de travail au siège d'ADA, complétée par une analyse documentaire exhaustive, 2 revues de terrain des projets Cred'Art au Burkina Faso et REDCAMIF en Amérique centrale et la rencontre d'une multitude de parties prenantes à Luxembourg et ailleurs.

L'analyse des objectifs transversaux.

L'évaluation des objectifs transversaux qui concourent à la réalisation de l'ensemble des programmes inscrits dans le plan stratégique d'ADA et lui permettant ainsi de mettre en œuvre sa stratégie globale ont permis de mettre en lumière l'importance pour ADA de renforcer ses structures de gouvernances et de stabiliser sa nouvelle structure organisationnelle, fondée sur un nouvel organigramme adopté fin 2015. Ce vaste chantier couvre à la fois l'identité d'ADA, sa vision stratégique, la gestion des ressources humaines et financières et l'implémentation de nouveaux outils de gestion.

Il est important de souligner que ce vaste chantier de réformes, entrepris dès la fin de l'année 2015, se fait en cohérence avec les résultats positifs de l'audit structurel et organisationnel de l'institution qui a porté sur les éléments suivants : i) la gouvernance, la structure et les processus organisationnels et ii) la gestion du cycle de projet, incluant le processus d'évaluation et de suivi des activités.

Globalement, qu'il s'agisse de la gestion des ressources humaines, des ressources financières ou des partenariats, l'audit est positif. L'association dispose d'un personnel compétent et géré en fonction de l'atteinte des résultats ; les finances sont gérées, contrôlées et auditées correctement, les organes de gouvernance de l'ONG jouent pleinement leurs mandats et les partenariats s'établissent selon des modalités contractuelles transparentes. Toutefois, en matière de gestion du cycle du projet, le cadre logique et les logiques d'intervention qui en découlent ne sont pas pleinement maîtrisés et ne reflètent pas toujours correctement la stratégie d'intervention de l'ONG, ce qui rend difficile la lisibilité et l'analyse de l'atteinte des résultats et des objectifs. En effet, la mission a constaté que l'institution avait une marge de progression importante en termes de programmation, suivi, budgétisation et reporting des actions sur le terrain.

En termes de relations institutionnelles et partenariales, l'évaluation a mis en évidence l'image très positive de l'institution dans le monde de la microfinance et sa relation de confiance avec le MAEE qui voit en ADA un instrument privilégié de mise en œuvre de ses stratégies dans le domaine de la finance inclusive. Dans ce cadre, l'organisation doit réfléchir d'une part, à une plus grande diversification de ses sources de financement afin de ne pas dépendre d'un bailleur unique, et, d'autre part, à la valeur ajoutée que pourrait constituer une plus grande implication dans ses spin-offs au sein de la Maison de la Microfinance en promouvant

davantage une approche de type « cluster » qui renforcerait l'efficacité et la visibilité de l'ensemble des parties prenantes.

En outre, l'ONG doit disposer d'un outil financier qui soit en mesure de répondre aux besoins des IMF qu'elle appuie. Aujourd'hui, ADA compte sur son partenariat avec le fonds LMDF pour apporter une réponse aux besoins en fonds de crédit des IMF qu'elle soutient techniquement par ailleurs. Or, LMDF n'est pas en mesure de répondre aux besoins financiers de toutes les IMF partenaires d'ADA. Il faut donc réfléchir aux différents scénarios envisageables pour palier à ce manquement.

L'analyse des objectifs spécifiques à chaque programme.

Au niveau de la cohérence globale de sa mission, ADA doit s'assurer que les interventions qu'elle appuie sur le terrain ont un impact positif sur les conditions de vie des populations cibles (clients des IMF). La seule mesure de la performance et de viabilité des IMF appuyées ne peut suffire à l'estimation de cet impact. Il est dès lors conseillé à l'ONG de développer davantage d'outils et de méthodologies pour mesurer l'impact social et prévoir cette mesure de l'impact lors des interventions sur le terrain.

En ce qui concerne la capitalisation, il est important qu'ADA puisse mettre en place des processus et des méthodes répondant à 3 niveaux de capitalisation :

- L'appui aux partenaires sur le terrain : capitalisation des expériences, des leçons apprises, des résultats et des logiques d'intervention.
- Dans le cadre des activités de l'Unité Etude, Recherche, Formation et de la diffusion de la connaissance vers la Communauté de la finance inclusive dans son ensemble.
- La gestion des ressources humaines : garantir le transfert et la gestion des connaissances au sein de l'organisation.

Globalement, ce travail d'évaluation a permis de répondre à la question centrale suivante : la stratégie, le fonctionnement de ADA et ses approches sur le terrain auprès des partenaires du Sud répondent-ils à une véritable demande et sont-ils cohérents avec la politique luxembourgeoise en matière de microfinance ?

Les déclarations gouvernementales successives mentionnent la microfinance et expriment le souci de reconnaître le potentiel des zones de recoupement entre l'économique, le social et l'environnemental et la dynamique du renforcement mutuel qui naît du progrès simultané et complémentaire dans ces trois domaines.

La Coopération luxembourgeoise est particulièrement attentive au lien entre les outils et les méthodes de la microfinance et les efforts consentis en faveur de la protection de l'environnement et de l'énergie renouvelable.

L'évaluation permet de confirmer que les actions de ADA sur le terrain auprès de partenaires situés sur les 3 continents asiatique, africain, américain exploitent bien la valeur ajoutée d'une logique d'intervention qui consiste à associer l'économique, le social et l'environnemental.

Cette approche triple qui vise à promouvoir le renforcement institutionnel des partenaires, la diversification des produits financiers en y intégrant la gestion des ressources environnementales et la promotion des énergies renouvelables, et la viabilité financière des institutions, s'inscrit pleinement dans la vision de développement durable défendue tant au niveau luxembourgeois, que de l'Union européenne ou encore des Nations Unies et de l'OCDE.

La revue de terrain du projet REDCAMIF en Amérique centrale a en effet pu confirmer la pertinence des approches proposées par ADA pour atteindre l'autonomie de ses partenaires. L'équipe de REDCAMIF accorde beaucoup d'importance à l'appui technique d'ADA et à sa valeur ajoutée dans le programme. Le DG de REDCAMIF considère ADA plus comme un partenaire que comme un bailleur de fonds classique. Ainsi les outils mis à disposition par

ADA tels que la gestion basée sur les résultats, le factsheet, la méthodologie du microleasing sont reconnus par les partenaires comme ayant une grande utilité. Par ailleurs, l'appui d'ADA aux initiatives de durabilité des réseaux nationaux concourent directement et efficacement à l'autonomisation des partenaires dans chaque pays cibles.

La Coopération luxembourgeoise veut également contribuer aux efforts de régulation et de transparence du marché de la finance inclusive.

Là aussi, la mission d'évaluation peut confirmer qu'ADA, dans son rôle de catalyseur des bonnes pratiques au niveau international a joué et joue encore un rôle important dans la promotion de la transparence au sein du secteur de la microfinance dans les zones où ADA a pu agir. Elle a en outre permis au Luxembourg et à son Gouvernement de bénéficier d'une visibilité internationale exceptionnelle en termes de promotion des bonnes pratiques dans le métier, ce notamment grâce aux partenariats qu'elle a su lier avec des grandes banques internationales de la place.

Conclusions et recommandations

L'approche poursuivie par la Coopération luxembourgeoise en matière de finance inclusive se veut volontairement large et multidisciplinaire. La diversité voire la multiplicité des approches d'ADA à travers la mise en œuvre de ses différents programmes et aujourd'hui, à travers le développement des activités de ses unités traduit cette même vision d'une finance inclusive nécessairement multidisciplinaire aux enjeux multiples.

L'étude a permis d'identifier un certain nombre de chantiers prioritaires en lien avec des recommandations et les constats qui y sont associés. Ces chantiers sont au nombre de 5 :

- Consolidation et renforcement de la gouvernance.
- Renforcement de l'identité et de la stratégie d'ADA
- Renforcement des capacités du personnel et des outils de programmation et de gestion
- Recherche, capitalisation et diffusion des connaissances
- Réforme ou élargissement de l'offre en produits financiers répondant aux besoins des partenaires

Pour devenir, plus encore qu'aujourd'hui, un partenaire précieux et indispensable pour le déploiement de la stratégie de la coopération luxembourgeoise, ADA devra poursuivre la mise en œuvre des actions en lien avec ces chantiers.

Pour ce faire, il est recommandé à l'institution de mettre en place un dispositif d'accompagnement du changement, garantissant ainsi la mise en œuvre effective de la démarche et son suivi, la dynamique participative et le respect des principes méthodologiques et stratégiques identifiés.